Finanza territoriale e autonomie speciali alla luce della legge n. 42 del 2009

di Gian Candido De Martin e Guido Rivosecchi

(di prossima pubblicazione nel Commentario ANCI alla legge 42 sul federalismo fiscale)

Sommario:

1. Premessa: autonomie speciali e istanze inderogabili di coordinamento della finanza pubblica. 2. La specialità malintesa: le carenti disposizioni della legge n. 42 del 2009 sul coordinamento della finanza pubblica delle regioni a statuto speciale. 3. Finanza delle autonomie speciali e principi costituzionali: la difficile quadratura del cerchio. 4. Ulteriori argomenti in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento della finanza pubblica. 5. Considerazioni conclusive nella più ampia prospettiva di attuazione del Titolo V.

1. *Premessa: autonomie speciali e istanze inderogabili di coordinamento della finanza pubblica*

Tra gli elementi maggiormente qualificanti del Titolo V della parte seconda della Costituzione, e, in particolare, dell'art. 119 Cost., si riscontrano innovativi e pregnanti principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riferibili al sistema complessivo delle autonomie territoriali[1], che dovrebbero indurre a tenere conto anche della realtà rappresentata dalle regioni a statuto speciale, in ragione di vincoli costituzionali e dell'incidenza della finanza di tali enti territoriali sul governo dei conti pubblici[2].

Si prescinde comunque, in questa sede, da qualsiasi considerazione o approfondimento sul futuro della specialità regionale, ossia sul senso e le prospettive di un regionalismo costituzionalmente differenziato che, dopo sessant'anni di esperienza repubblicana, si presenta comunque in una nuova luce, sia per il processo di adeguamento degli statuti speciali prefigurato dall'art. 10 della legge costituzionale n. 3/2001 – rimasto, comunque, ancora al palo – sia per le previsioni relative al regionalismo asimmetrico di cui all'art. 116, terzo comma, Cost.[3].

---

[1] In questo senso, cfr. Astrid, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Il Mulino, Bologna, 2003, 6 ss.

[2] Cfr. G. Macciotta, *Regioni speciali e federalismo fiscale*, Relazione al Seminario organizzato dalla regione Sardegna sul federalismo fiscale – 12 settembre 2008, reperibile al sito www.astrid-online.it.

[3] Per un approfondimento, cfr. G.C. De Martin, *La condizione e il ruolo delle Autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome*, Relazione al Convegno Nazionale "Le Autonomie locali nelle Regioni a Statuto speciale e nelle Province autonome – Cagliari, 20 marzo 2003, in *Le autonomie locali nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome*, in Quaderni Formez, n. 20, Roma, 2004, 245 ss.; G.C. De Martin, *I nodi pendenti per attuare (correttamente) una riforma di sistema*

Scopo di queste note è piuttosto quello di svolgere qualche considerazione sulle autonomie speciali dopo l'entrata in vigore della legge 5 maggio 2009, n. 42, recante "Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'art. 119 della Costituzione", sotto il profilo della tanto necessaria quanto incompiuta estensione agli enti dotati di autonomia particolare dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario.

Alla piena valorizzazione dell'autonomia finanziaria e tributaria, insita nell'assetto policentrico della Repubblica delle autonomie, corrisponde infatti l'affermazione di inderogabili istanze unitarie che vengono a permeare la Carta costituzionale sia sul piano istituzionale che su quello funzionale, facendo assurgere il canone del coordinamento ad architrave della costituzione finanziaria delineata dal Titolo V[4].

Si pensi, ad esempio, al limite dell'"armonia con la Costituzione" e dei "principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", espressamente richiamati dall'art. 119, secondo comma, Cost., in riferimento all'autonomia tributaria degli enti territoriali; ai principi di coesione e di solidarietà sociale di cui all'art. 119, quinto comma, Cost.; al principio della necessaria correlazione tra funzioni e risorse attribuite a ciascun ente territoriale, di cui all'art. 119, quarto comma, Cost.; al carattere integrativo e complementare – rispetto ai tributi propri e alle compartecipazioni al gettito di tributi erariali – del fondo perequativo, di cui all'art. 119, terzo comma, Cost., volto ad assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite ai diversi livelli di governo; al carattere sussidiario delle risorse aggiuntive e degli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., finalizzati a costituire ulteriore (anche se straordinaria) garanzia rispetto alla rimozione degli squilibri territoriali.

Tali disposizioni costituzionali disegnano un assetto delle relazioni intergovernative finanziarie pienamente coerente con i principi dell'art. 5 Cost., segnato, cioè, da una forte implementazione del principio autonomistico, ma nel quadro di inderogabili istanze unitarie riconducibili ai principi fondamentali e alla prima parte della Costituzione repubblicana (Esposito; Berti).

E' appena il caso di ricordare che, all'autonomia finanziaria predicata per tutti i livelli di governo dall'art. 119, primo comma, Cost., corrisponde una differenziata potestà normativa: potestà legislativa esclusiva dello Stato (art. 117, secondo comma, lett. *e)*, Cost., sul "sistema tributario e contabile dello Stato" e sulla "perequazione delle risorse finanziarie"), potestà concorrente regionale (art. 117, terzo comma, Cost., sull'"armonizzazione dei bilanci pubblici e coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario") e potestà regolamentare degli enti locali, sia pure con tutti i limiti indicati dalla giurisprudenza costituzionale, che ha negato che la disciplina del sistema tributario degli enti locali spetti alla potestà legislativa residuale delle regioni (cfr., ad esempio, sent. n. 296/2003). Viene, di conseguenza, posta un'esigenza indefettibile di coordinamento da parte del legislatore, in quanto, in ragione

---

incompiuta, Relazione al Convegno "Verso il federalismo. Autonomie locali e regioni speciali" – Sassari, 10 ottobre 2008, in www.astrid-online.it, 6 ss.

[4] In proposito, cfr. G.M. Salerno, *Alcune riflessioni sulla nuova costituzione finanziaria della Repubblica*, in *Federalismo fiscale*, n. 1/2007, 119 ss.

della riserva di legge *ex* art. 23 Cost. – che comporta la necessità di disciplinare a livello legislativo quanto meno le norme di "base" della prestazione – l'effettivo spazio normativo a disposizione della potestà regolamentare degli enti locali sarà fissato dalla legislazione statale e da quella regionale nelle materie di rispettiva competenza.

Di fronte a questa scissione tra potestà impositiva propria di ciascun livello di governo e differenziata potestà legislativa, la Corte costituzionale, esercitando in questo come in altri settori del Titolo V una delicata funzione di supplenza[5], ha individuato nella legge generale di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario la precondizione per poter procedere all'attuazione del disegno autonomistico (sent. n. 37/2004), sottolineando la necessità di estendere i principi di coordinamento all'intero sistema delle autonomie territoriali – anche, sia pure sotto taluni profili, in espresso riferimento alle autonomie speciali – al fine di conseguire l'equilibrio unitario della finanza pubblica (sentt. nn. 267/2006; 179/2007).

In altre parole, nell'inerzia del legislatore, la giurisprudenza costituzionale ha preservato quelle imprescindibili istanze di unità e garantito quella fondamentale funzione di coordinamento, anche al prezzo di comprimere l'autonomia finanziaria degli enti territoriali e di avvalorare, in talune circostanze, una concezione "statalista" del coordinamento finanziario, sia sul lato dei poteri tributari che sul lato dei poteri di spesa (cfr., sotto diversi profili, sentt. nn. 296/2003; 37/2004; 162/2007; 102/2008; 289/2008)[6]. Tale orientamento restrittivo della Corte si spiega, però, proprio alla luce della necessità di compensare il vuoto normativo determinato dalla mancanza della legge generale di coordinamento, sulla base del riconoscimento di inderogabili istanze unitarie di coordinamento valevoli per *tutti* gli enti territoriali, pur nella compiuta affermazione del principio autonomistico[7].

Da questo punto di vista, la giurisprudenza costituzionale, pur continuando a distinguere tra principi fondamentali della materia "coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario", da un lato, e principi generali dell'ordinamento, dall'altro, rendendo opponibili al legislatore speciale soltanto questi ultimi (da ultimo, sent. n. 102 del 2008), ha comunque sostanzialmente riconosciuto, a partire dall'art. 119 Cost., delle istanze di coordinamento finanziario sostanzialmente inderogabili anche da parte delle autonomie speciali (sent. n. 179/2007)[8].

Questo approccio appare, tra l'altro, perfettamente in linea con il necessario processo di adeguamento dell'ordinamento ai vincoli europei al

---

[5] "Non richiesta e non gradita" come ebbe a definirla l'allora Presidente della Corte costituzionale Gustavo Zagrebelsky nella Conferenza stampa annuale per il 2003.

[6] Sul punto, si vedano le osservazioni critiche di A. Brancasi, *Continua l'inarrestabile cammino verso una concezione statalista del coordinamento finanziario*, in *Le Regioni*, 2008, pp. 1235 ss.

[7] Su tali istanze di coordinamento in connessione al principio autonomistico, cfr. L. Antonini, *Il federalismo fiscale ad una svolta: il nuovo disegno di legge* (6 agosto 2008), in www.federalismi.it, fasc. n. 16/2008, spec. 4.

[8] Su questa ampia nozione di coordinamento della finanza pubblica avvalorata dalla Corte, si veda anche C. Chiappinelli, *La Corte costituzionale fa il punto sui rapporti tra dimensione del controllo affidato alla Corte dei conti ed esigenze di coordinamento della finanza pubblica*, in *Giustizia civile*, fasc. 7-8/2008, 1617 ss.; nonché G. Rivosecchi, *Autonomia finanziaria e coordinamento della finanza pubblica nella legge delega sul federalismo fiscale: poche luci e molte ombre*, in *Astrid-Rassegna*, n. 94/2009, in www.astrid-online.it, 4 ss.

governo dei conti pubblici posti dal Patto di stabilità, espressamente costituzionalizzati nel Titolo V dall'art. 117, primo comma, Cost., e con le relative regole sul riparto di responsabilità finanziaria tra i diversi livelli di governo, faticosamente introdotte dal patto di stabilità interno e successivamente valorizzate, anche sul piano sanzionatorio, dalla c.d. "procedura di rivalsa"[9], che consente tra l'altro allo Stato di riaversi sulle autonomie territoriali responsabili di oneri finanziari determinati da inadempimenti degli obblighi comunitari.

2. *La specialità malintesa: le carenti disposizioni della legge n. 42 del 2009 sul coordinamento della finanza pubblica delle regioni a statuto speciale*

Alla luce di questo imprescindibile quadro di riferimento, sembrerebbe ragionevole riflettere sull'effettiva estensione dei principi di coordinamento della finanza pubblica anche agli enti territoriali dotati di autonomia particolare.

Sotto questo profilo, tuttavia, la legge n. 42 del 2009 non sembra aver condotto a compiuta maturazione le potenzialità offerte dal Titolo V.

L'art. 27, comma 1, si limita infatti a prevedere che "le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e Bolzano, nel rispetto degli statuti speciali, concorrono al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà ed all'esercizio dei diritti e dei doveri da essi derivanti, nonché al patto di stabilità interno e all'assolvimento degli obblighi posti dall'ordinamento comunitario, *secondo criteri e modalità stabiliti da norme di attuazione dei rispettivi statuti*".

La disposizione assume indubbiamente una portata considerevole, specie rispetto alla più scarne formulazioni contenute tanto nella versione originaria del disegno di legge presentato da Governo, quanto in quella approvata dal Senato in prima lettura, anche se quest'ultima faceva riferimento al patto di convergenza di cui all'art. 18 della stessa legge n. 42, rendendo forse maggiormente vincolato il concorso delle autonomie speciali al processo di coordinamento dinamico della finanza pubblica, espressamente orientato a garantire, per *tutti* i livelli di governo, il passaggio ai costi e ai fabbisogni standard, nonché gli obiettivi di servizio ai livelli essenziali delle prestazioni e alle funzioni fondamentali di cui all'art. 117, secondo comma, rispettivamente lett. *m)* e *p)*, Cost., nel quadro di un sistema di vincoli finanziari determinato nella manovra annuale (art. 18).

In ogni caso, il citato art. 27, comma 1, viene ad includere le autonomie speciali nel perseguimento degli obiettivi più rilevanti della legge delega, dichiaratamente rivolta all'attuazione del Titolo V e dell'art. 119 Cost.

La disciplina presenta, tuttavia, una serie di nodi critici. Anzitutto, quanto al superamento del criterio della spesa storica, uno degli aspetti più qualificanti e condivisi della riforma[10], vengono delineate soltanto modalità graduali che dovrebbero orientare il passaggio al criterio dei costi standard, senza l'indicazione di alcun termine temporale (art. 27, comma 1), mentre, per

[9] Introdotta dall'art. 1, commi 1216 e 1217, della legge 27 dicembre 2006, n. 296, recante "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2007".

[10] Sul punto, cfr. R. Bifulco, *Osservazioni sulla legge n. 42 del 2009 in materia di federalismo fiscale*, in *Astrid-Rassegna*, n. 93/2009, in www.astrid-online.it, 8 ss.

le regioni a statuto ordinario, la legge individua un limite massimo di cinque anni entro il quale deve concludersi il processo (art. 20, comma 1, lett. *b)*).

In secondo luogo, specie ai fini della determinazione delle funzioni effettivamente esercitate dalle autonomie speciali e dei relativi oneri, la legge consente di tenere conto di un raffronto tra la finanza delle predette autonomie e la "finanza pubblica complessiva" (art. 27, comma 2), ma sulla base di aggregati non puntualmente definiti e, in ogni caso, non suscettibili di interpretazione univoca (es. totale delle entrate, totale delle spese, rapporto tra entrate e spese...), che renderanno presumibilmente agevole un'interpretazione non sempre in linea con gli obiettivi di perequazione e di solidarietà.

In terzo luogo, pur avendo avuto un andamento carsico nel corso dell'*iter* parlamentare del disegno di legge, vengono di nuovo introdotte clausole derogatorie rispetto ai generali obiettivi di coordinamento della finanza pubblica, insite in parametri assai labili (e quindi suscettibili di interpretazione estensiva), quali gli "svantaggi strutturali permanenti", "i livelli di reddito *pro capite* che caratterizzano i rispettivi territori o *parte di essi*, rispetto a quelli corrispondentemente sostenuti per le medesime funzioni dallo Stato" (art. 27, comma 2), nonché, inserito nell'ultimo passaggio parlamentare, il riferimento ai "costi dell'insularità", nonostante quest'ultimo sia stato, per altro verso, recentemente ridimensionato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia (sent. 6 settembre 2006, *Repubblica portoghese c. Commissione*, in causa C-88/03) e della Corte costituzionale (sent. n. 102/2008, "Diritto", n. 8.2.8.4).

In quarto luogo, viene introdotto un meccanismo finalizzato ad assicurare il conseguimento degli obiettivi costituzionali di perequazione e di solidarietà soltanto per le regioni a statuto speciale "i cui livelli di reddito *pro capite* siano inferiori alla media nazionale", senza nulla disporre riguardo alla partecipazione delle autonomie speciali con un reddito *pro capite* superiore alla media nazionale (art. 27, comma 2).

E' forse alla luce di queste contraddizioni, che si spiegano anche i tentativi della stessa legge n. 42 di ricomporre alcuni degli squilibri finanziari tra regioni ordinarie e regioni speciali. E' il caso, ad esempio, all'art. 16, comma 1, lett. *c)*, che, nel delineare i principi e i criteri direttivi per l'adozione dei decreti legislativi relativi agli interventi speciali di cui all'art. 119, quinto comma, Cost., prevede di tenere in considerazione le "specifiche realtà territoriali", con particolare riguardo, tra l'altro, "alla collocazione geografica degli enti, alla loro prossimità al confine con altri Stati o *con regioni a statuto speciale*, ai territori montani e alle isole minori".

La disposizione appare anzitutto discutibile nella misura in cui individua parametri particolarmente ampli rispetto al carattere straordinario che dovrebbero assumere gli interventi speciali nel quadro costituzionale della rinnovata autonomia finanziaria degli enti territoriali[11]. Essa, inoltre, sembra finalizzata, piuttosto che all'introduzione di norme organiche di coordinamento finanziario, all'adozione di provvedimenti "tampone", nell'intento, ad esempio, di contenere le tendenze "scissioniste" dei comuni montani del Veneto, maturate nel raffronto con le condizioni dei contigui enti locali del Trentino – Alto Adige.

[11] In questo senso, A. Brancasi e F. Merloni, *Politiche statali, politiche regionali e autonomia politico-amministrativa e finanziaria degli enti territoriali*, in *Le regioni*, 2009, 18 ss.

In prospettiva invece divergente rispetto alle note critiche qui sopra svolte, si colloca la previsione di modalità di finanziamento aggiuntivo mediante forme di compartecipazione al gettito di tributi erariali e di accise in caso di assegnazione di ulteriori funzioni alle regioni speciali. Fatto comunque salvo quanto previsto dagli Statuti, l'art. 27, comma 4, viene opportunamente ad escludere l'applicazione della disposizione in caso di assegnazione di nuove funzioni finalizzata al conseguimento degli obiettivi di perequazione e di solidarietà, costituendo, da questo punto di vista, uno dei rari casi di reinserimento delle autonomie speciali nel processo di convergenza.

Tuttavia, l'aspetto maggiormente critico della riforma è ravvisabile nel sistema delle fonti su cui finiscono per poggiare le (labili) disposizioni dettate dalla legge sul coordinamento della finanza delle autonomie speciali. Le forme e la misura della loro partecipazione agli obiettivi perseguiti vengono infatti integralmente rimesse alle norme di attuazione degli Statuti speciali, peraltro secondo lo schema tradizionale che ha contraddistinto la nascita e l'evoluzione della specialità regionale.

Da questo punto di vista, esso rischia di non fornire sufficienti garanzie rispetto al coordinamento della finanza delle autonomie speciali a cui l'art. 27 della legge n. 42 è invece dichiaratamente rivolto. Si pensi, tra l'altro, alla latitudine della disciplina loro riservata: dal "coordinamento tra le leggi statali in materia di finanza pubblica e le corrispondenti leggi regionali e provinciali in materia", nonché sulla "finanza locale nei casi in cui questa rientri nella competenza della regione a statuto speciale o provincia autonoma" (art. 27, comma 3, lett. *a)*), ai principi fondamentali di coordinamento del sistema tributario (art. 27, comma 3, lett. *b)*), alle forme di "fiscalità di sviluppo" (art. 27, comma 3, lett. *c)*), che consentono alle regioni maggiormente virtuose di adottare decisioni di riduzione dell'imposizione fiscale al fine di attirare sui rispettivi territori capitali e attività produttive.

Sul punto, anche alla luce dei dubbi di costituzionalità formale sulle norme di attuazione degli Statuti speciali, in ragione dell'elusione del ruolo del Parlamento nella determinazione dei principi e dei criteri direttivi nel peculiare procedimento di delegazione che ne caratterizza l'adozione, già a suo tempo espresse in dottrina (Allegretti), sarebbe stata auspicabile la determinazione di una disciplina di principio ben più articolata di quella fissata dall'art. 27, comma 3, della legge n. 42, che si limita a devolvere a tali fonti aspetti cruciali del coordinamento della finanza e del sistema tributario degli enti dotati di autonomia particolare.

Una via alternativa – confortata da qualche timido segnale della giurisprudenza costituzionale (sentt. nn. 155/2006 e 267/2007) – avrebbe potuto essere rappresentata dal tentativo di estendere in via diretta alle autonomie speciali i principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario affermati dalle disposizioni costituzionali del Titolo V, attraverso la determinazione con legge statale di disposizioni volte ad assicurare il rispetto dei vincoli costituzionali di perequazione e di solidarietà.

Sul versante opposto, l'art. 27 si limita a prevedere ulteriori sedi e fasi di concertazione prodromiche all'eventuale modifica delle norme di attuazione degli Statuti speciali. In questa prospettiva si collocano tanto la riconduzione alla Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale di compiti di analisi e monitoraggio delle disposizioni vigenti e delle prassi

concernenti l'ordinamento finanziario delle regioni a statuto speciale (art. 27, comma 6), quanto l'istituzione, presso la Conferenza Stato-regioni, di un tavolo di confronto tra il Governo e ciascuna regione speciale, volto ad individuare "linee guida, indirizzi e strumenti" per assicurare il loro "concorso agli obiettivi di perequazione e di solidarietà" e per "valutare la congruità delle attribuzioni finanziarie ulteriori intervenute successivamente all'entrata in vigore degli statuti" (art. 27, comma 7).

La modifica delle norme di attuazione rimane comunque l'unico strumento previsto dalla legge per garantire l'eventuale adeguamento degli ordinamenti delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento e ai nuovi assetti della finanza pubblica.

Ora, anche a prescindere dal mancato rispetto del termine ordinatorio dei trenta giorni, previsto dalla legge stessa per l'organizzazione del suddetto tavolo e da alcune lacune che, sotto questo profilo, si sono già palesate nella fase attuativa della riforma[12], non vi è dubbio che il legislatore finisca per rimettere in via esclusiva alle Commissioni statutarie la scelta dell'eventuale adeguamento.

3. *Finanza delle autonomie speciali e principi costituzionali: la difficile quadratura del cerchio*

La conclusione così adottata, per quanto non ancora suscettibile di una valutazione definitiva a fronte del processo di riforma appena avviato, riflette l'originaria prospettiva della specialità che, anche negli ultimi anni, ha condotto a conclusioni univoche tanto il "dialogo" tra Governo e Parlamento (da ultimo, appunto, con la legge n. 42 del 2009), quanto l'attività degli organi di raccordo tra i diversi livelli di governo, sia verticali (Conferenza Stato-regioni) che orizzontali (Conferenza delle regioni), laddove si è costantemente registrata la tendenza ad adottare forme di disciplina pattizia in qualche modo separata per le autonomie speciali, consolidando una sorta di duplice binario anche per gli accordi di riparto delle risorse finanziarie.

Basti pensare al c.d. "Accordo di Santa Trada" del 21 luglio 2005, con il quale la Conferenza delle regioni e delle province autonome ha sostanzialmente determinato le modalità di applicazione del decreto legislativo n. 56 del 2000 e le concrete modalità di riparto delle risorse finanziarie su un arco temporale pluriennale, o – ancor più rilevante per gli enti dotati di autonomia particolare – alla c.d. "Dichiarazione di Aosta", firmata il 2 dicembre 2006 dai Presidenti delle giunte e dei consigli ad autonomia speciale, e successivamente fatta propria dalla Conferenza delle regioni. Quest'ultima suggerisce la costituzionalizzazione del principio dell'intesa ai fini dell'adozione delle modifiche statutarie, mentre la legge costituzionale n. 2 del 2001 richiede soltanto il parere del consiglio regionale sul progetto di modificazione dello statuto di iniziativa governativa o parlamentare[13]. Il documento, inoltre, tende

[12] Il Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 3 luglio 2009, relativo all'"Istituzione della Commissione tecnica paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale", ad esempio, non fa alcun riferimento alle autonomie speciali.

[13] Nello stesso senso andava l'art. 38 della legge costituzionale di revisione della parte seconda della Costituzione approvata dal Parlamento nella XIV legislatura e poi bocciata dal corpo elettorale nel referendum del 25-26 giugno 2006, nonché i progetti di modificazione degli Statuti speciali di iniziativa parlamentare presentati nella XV legislatura: per una rassegna, cfr. A. Ferrara, *Le autonomie speciali*, in

comunque a privilegiare l'aggiornamento degli statuti vigenti, attraverso l'emanazione di norme di attuazione in grado di riallineare gli ordinamenti speciali alle condizioni di maggiore autonomia previste dalla legge costituzionale n. 3 del 2001 per le regioni a statuto ordinario.

Per quanto riguarda più specificamente gli aspetti finanziari, la citata Dichiarazione prevede che "il particolare ordinamento finanziario delle autonomie speciali deve essere coerente con il complesso dei poteri e delle funzioni loro riconosciute, nonché con le peculiarità delle singole situazioni che ne caratterizzano i rispettivi territori".

Anche a prescindere dalla difficoltà di ricostruire in questa chiave di lettura "tradizionale" i più recenti sviluppi della specialità regionale[14], tale approccio rischia, anzitutto, di avallare, in deroga alle istanze unitarie di coordinamento sopra richiamate, una sorta di separatezza della finanza delle regioni a statuto speciale e delle province autonome rispetto agli obiettivi di perequazione e di solidarietà affermati dal Titolo V e, per lo meno formalmente, ribaditi dalla legge n. 42 del 2009. In secondo luogo, la costituzionalizzazione del principio dell'intesa finirebbe per blindare la possibilità di revisionare gli statuti dotati di autonomia particolare, imponendo un percorso di convergenza sulle questioni finanziarie distinto e separato per le autonomie speciali.

Di questo clima è in qualche modo figlia anche la legge delega in commento, che rischia di confermare la discutibile tendenza da ultimo richiamata, sia sul piano dell'assetto delle fonti e dei procedimenti, riconducendo in via esclusiva alle norme di attuazione degli Statuti speciali l'eventuale concorso delle autonomie differenziate agli obiettivi della riforma, sia sul piano sostanziale, rimettendo alle determinazioni dell'istituendo tavolo di concertazione (e alle Commissioni statutarie) il loro eventuale contributo.

Se invece si effettua una valutazione quantitativa dell'incidenza della finanza delle autonomie speciali sull'andamento dei conti pubblici, si scorge un andamento dei flussi finanziari che mostra chiaramente il mancato rispetto del principio della correlazione tra le funzioni svolte e le risorse loro attribuite (che l'art. 119 Cost. afferma, invece, per *tutti* gli enti territoriali), ed anzi evidenzia, in taluni casi, meccanismi di finanziamento correlati a percentuali a volte superiori al cento per cento dei tributi accertati sui rispettivi territori[15].

Le disposizioni della legge n. 42 sulle autonomie speciali appaiono quindi carenti a fronte delle istanze generali di coordinamento della finanza pubblica affermate dall'art. 119 Cost., che potrebbero essere considerate inderogabili da

---

"Quinto Rapporto sullo stato del regionalismo in Italia" (2008), in www.issirfa.cnr.it, 5. Analoga tendenza alla costituzionalizzazione dell'intesa si registra nei più recenti disegni di legge costituzionale di modificazione degli Statuti speciali: cfr., in particolare, XVI legislatura, A.S. n. 1309, d'iniziativa del Consiglio regionale della Valle d'Aosta, recante "Modifica all'art. 50, terzo comma, dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, di cui alla legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 4", che concretizza il medesimo principio della sopra citata Dichiarazione di Aosta.

[14] In questo senso, cfr. G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, in *Le regioni*, 2004, 1119 ss., spec. 1121.

[15] Sul punto, cfr. G.C. De Martin, *Sull'attuazione dell'art. 119 Cost. in materia di federalismo fiscale* (1° dicembre 2008), in www.amministrazioneincammino.luiss.it.

parte del legislatore regionale speciale, anche a prescindere dall'espressa qualificazione della legge come grande riforma economico-sociale[16].

Un altro argomento testuale in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento espressi dalla legge di delega sarebbe individuabile nell'art. 116, terzo comma, Cost., che, nel prevedere la possibilità per le regioni a statuto ordinario di acquisire forme e condizioni ulteriori di autonomia, ha individuato nell'art. 119 Cost. un limite espresso a tale processo.

La disposizione costituzionale potrebbe quindi essere considerata come una sorta di limite ulteriore alla specialità, che, se integralmente applicata nella sua portata precettiva, potrebbe costituire già di per sé utile strumento per riportare sotto controllo la finanza delle autonomie speciali, o, quanto meno, favorire il loro concorso agli obiettivi di convergenza della riforma[17]. Una condizione, quest'ultima, che sembra indispensabile per non degradare le ragioni della specialità a mero privilegio finanziario.

4. *Ulteriori argomenti in favore della sottoposizione delle regioni a statuto speciale ai principi di coordinamento della finanza pubblica*

D'altro canto, la stessa giurisprudenza costituzionale, prevalentemente richiamata a sostegno della specialità, sembrerebbe invece fornire anche argomenti in favore della sottoposizione degli enti dotati di autonomia particolare ai principi di coordinamento della finanza pubblica.

Si pensi, soprattutto, a quella giurisprudenza che tende ad estendere alle autonomie speciali la potestà legislativa statale in materia di coordinamento della finanza pubblica in riferimento ai controlli di gestione della Corte dei conti (sent. n. 267/2007) e ai controlli sulla gestione finanziaria degli enti locali (sent. 179/2007), o a quella giurisprudenza che consente allo Stato di adottare disposizioni di coordinamento volte a modificare tributi anche determinando un minore gettito per le regioni, pur se dotate di autonomia particolare (ad esempio, sent. n. 155/2006).

In definitiva, nonostante l'avallo di talune forme di fiscalità "ultraprivilegiate" delle autonomie speciali, sulla base della già richiamata distinzione tra principi fondamentali del coordinamento finanziario e principi generali dell'ordinamento (sent. n. 102 del 2008), la Corte sembra comunque aprire significativi spiragli per far valere le istanze generali di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario e i principi di perequazione e di solidarietà di cui all'art. 119 Cost.

D'altro canto, se pure non si può certo sostenere che il coordinamento della finanza pubblica, anche nella sua valenza più estensiva e pregnante (V. Bachelet), esprima principi supremi dell'ordinamento costituzionale, per altro verso il Titolo V e, in particolare, l'art. 119 Cost., si configurano come espressione più matura dei principi di solidarietà, di coesione sociale e di perequazione, riconducibili all'art. 5 Cost. e al principio di unità

[16] Anche coloro i quali riconoscono superato il vecchio limite delle grandi riforme economico-sociali, avvertono comunque la necessità di un *limite di sistema* che ne rappresenti il "volto nuovo": cfr. G. Silvestri, *Le Regioni speciali tra limiti di modello e limiti di sistema*, cit., 1124.

[17] In questa chiave di lettura, spunti desumibili anche in L. Antonini, *Il nuovo federalismo fiscale*, in *Tributi locali e regionali*, n. 1/2009, 13 s.

dell'ordinamento. Sotto questo profilo, le disposizioni costituzionali richiamate, alla cui attuazione la legge n. 42 del 2009 è dichiaratamente rivolta, rientrano in quella sfera di principi generali opponibili al legislatore statutario speciale, rispetto ai quali la stessa Corte costituzionale ha da tempo ammesso, in una notissima sentenza, la sindacabilità degli statuti dotati di autonomia particolare (sent. n. 1146/1988).

In altri termini, per scendere più nello specifico, si potrebbe determinare una sostanziale lesione del principio unitario se la legge statale di coordinamento e, ancor più, le norme di attuazione degli Statuti speciali confermassero la tendenza – ad esempio palesata nella c.d. Dichiarazione di Aosta – a riconoscere ancora una sorta di separatezza della finanza delle autonomie speciali, sostenendo espressamente che queste ultime possono considerarsi, ad esempio, al di fuori del sistema di perequazione, o del processo di transizione ai costi standard[18].

Non si intende comunque mettere in discussione le ragioni fondative della specialità, peraltro confermate dal legislatore costituzionale del 2001, avendo ben presenti i rischi centralistici a cui si esporrebbe il principio autonomistico riconducendo un minimo (o un massimo, nel caso delle autonomie speciali) di differenziazione alla violazione dei principi supremi dell'ordinamento costituzionale, anche alla luce della difficoltà di praticare uno scrutinio di costituzionalità assumendo parametri di ampia valenza generale come lo stesso principio unitario (art. 5 Cost.), o quello solidaristico (art. 2 Cost.), o il principio di eguaglianza (art. 3 Cost.). Appare tuttavia ragionevole ritenere che proprio un costituzionalmente corretto inquadramento normativo delle autonomie (anche di carattere speciale) possa comportare significative ricadute di carattere logico-sistematico e avvalorare il conseguente sindacato di costituzionalità sugli statuti dotati di autonomia particolare sulla base di parametri di ragionevolezza, entro cui, rispetto ai principi generali di tenuta del sistema, dovrebbe mantenersi la differenziazione degli ordinamenti speciali (D'Atena).

Questa linea ricostruttiva sembrerebbe peraltro confermata anche nell'ultima tappa del processo di attuazione del Titolo V, rappresentata dal disegno di legge recante "Disposizioni in materia di organi e funzioni degli enti locali, semplificazione e razionalizzazione dell'ordinamento e Carta delle autonomie locali", deliberato dal Consiglio dei ministri il 15 luglio 2009[19]. In esso infatti si è avvertita la necessità di porre una norma coordinamento per le regioni statuto speciale e le province autonome, riaffermando il limite dei principi generali dell'ordinamento giuridico della Repubblica (art. 12), nell'intento di salvaguardare le esigenze di unità e di coesione sociale del sistema.

Da questo punto di vista, l'art. 27 della legge n. 42 del 2009 non sembra invece fornire adeguate garanzie, quanto meno nelle disposizioni sopra prese in esame che potrebbero contribuire a sganciare ulteriormente le autonomie

[18] La già citata Dichiarazione di Aosta dispone, tra l'altro, che "la compartecipazione alla perequazione deve tenere conto, ove ricorrano, delle situazioni di svantaggio strutturale ed economico che connotano i territori delle autonomie speciali, superabili proprio in virtù del particolare ordinamento finanziario loro riconosciuto".

[19] Reperibile al sito www.astrid-online.it.

speciali dagli obiettivi di perequazione e di coordinamento sostanziale della finanza pubblica.

D'altro canto, le stesse disposizioni degli Statuti speciali concernenti l'autonomia finanziaria, pur non richiamando (e forse non è un caso) espressamente il limite dell'armonia con la Costituzione, contrariamente a quanto accade, ad esempio, nella disciplina della funzione legislativa, evocano comunque i principi del coordinamento con la finanza statale e della solidarietà nazionale (art. 48 dello Statuto del Friuli Venezia Giulia; art. 7 dello Statuto della Sardegna), o, quanto meno, l'armonia con i principi del sistema tributario dello Stato (art. 73 dello Statuto del Trentino – Alto Adige; art. 12 dello Statuto della Valle d'Aosta). Anche se l'impressione è che i riferimenti ai principi generali o all'applicazione diretta di disposizioni costituzionali contenute negli Statuti speciali – come nel caso dell'art. 79 dello Statuto del Trentino – Alto Adige[20] – si riferiscano piuttosto al tentativo di estendere ai propri territori benefici riconosciuti alle regioni ordinarie, le disposizioni sopra richiamate potrebbero comunque costituire un ulteriore argomento testuale in favore dell'applicazione dei precetti costituzionali sul coordinamento finanziario e tributario alle autonomie speciali.

5. *Considerazioni conclusive nella più ampia prospettiva di attuazione del Titolo V*

La riflessione condotta dovrebbe consentire di allargare, sia pure sinteticamente, lo sguardo alla più ampia prospettiva di attuazione del Titolo V, rispetto alla quale l'art. 119 Cost. appare senza dubbio il precipitato di principi innovativi e particolarmente qualificanti di governo della finanza pubblica, che potrebbero giustificare la scelta di partenza di Governo e Parlamento nel processo di attuazione del Titolo V intrapreso nella XVI legislatura.

Tuttavia, per altro verso, l'approccio seguito potrebbe forse essere considerato discutibile, in quanto non volto ad un'organica attuazione del Titolo V, bensì alla "puntuale" attuazione dell'art. 119 Cost., salvo poi rendersi conto del nesso intercorrente, a tacer d'altro, con gli artt. 117 e 118 Cost. Si pensi soltanto al tema dell'individuazione delle funzioni fondamentali degli enti locali di cui all'art. 117, secondo comma, lett. *p)*, Cost., o alla disciplina delle Città metropolitane, questioni rimaste, per così dire, "in sospeso" sotto diversi profili nella legge n. 42 – nonostante una corposa normativa transitoria – su cui il Consiglio dei ministri è recentemente tornato deliberando il già citato disegno di legge sulla c.d. Carta delle autonomie locali. O, per rimanere alla materia finanziaria, al disegno di legge di riforma della legge di contabilità (A.C. 2555) attualmente all'esame della Camera, che presenta diversi nodi critici, anche e soprattutto nell'intreccio con la riforma sul c.d. federalismo fiscale[21].

Gli stessi "precedenti" nell'attuazione del Titolo V sembrerebbero indicare un percorso in qualche modo inverso rispetto a quello privilegiato dal quarto Governo Berlusconi, soprattutto sotto il profilo della necessaria

[20] Che prevede l'applicazione anche alle province autonome di Trento e Bolzano dell'art. 119, terzo comma, Cost. (previgente alla legge costituzionale n. 3 del 2001), il quale – si ricorda – prevedeva l'assegnazione di contributi speciali alle regioni.

[21] Sul punto, cfr. G. Rivosecchi, *La riforma della legge di contabilità, tra riaffermazione del diritto al bilancio del Parlamento e concezioni statocentriche del coordinamento della finanza pubblica* (8 giugno 2009), in *Forum dei Quaderni costituzionali*, in www.forumcostituzionale.it.

correlazione tra funzioni e risorse. Si pensi alla XIII legislatura allorquando, nel processo di attuazione del previgente Titolo V, si è partiti dal conferimento delle funzioni amministrative dallo Stato alle regioni e agli enti locali, messo in moto dalla legge n. 59 del 1997, al quale – soltanto in una seconda fase – hanno fatto seguito la legge delega n. 133 del 1999, e il decreto legislativo n. 56 del 2000, recante "disposizioni in materia di federalismo fiscale". O, ancora, nella pur breve esperienza della XV legislatura, al tentativo di posporre il disegno di legge Padoa Schioppa sul federalismo fiscale al disegno di legge Amato-Lanzillotta, che interveniva, tra l'altro, sulla riallocazione delle funzioni amministrative.

Va tuttavia ricordato che l'art. 119 Cost., sia pure in un'interpretazione strettamente connessa agli artt. 117 e 118 Cost., costituisce il terreno privilegiato per misurare l'effettivo superamento di quel "culto per l'uniformità" che, proprio a partire dalla finanza regionale e locale, ha costantemente ispirato l'attuazione del Titolo V[22].

Per altro verso, l'art. 119 Cost. appare come una delle rare disposizioni della seconda parte della Costituzione tutt'ora ampiamente "condivisa" dalle forze politiche – mai messa, tra l'altro, in discussione dai numerosi progetti di revisione che si sono susseguiti dal 2001 ad oggi – ma che, delineando un modello "aperto" di finanza territoriale, è suscettibile di necessaria attuazione da parte del legislatore.

Da questo punto di vista, la legge n. 42 del 2009 rappresenta indubbiamente un significativo tentativo di restituzione a Governo e Parlamento della funzione di attuazione del Titolo V della Costituzione, lasciata, dal 2001 ad oggi, in via quasi esclusiva alla Corte costituzionale. Permangono, tuttavia, ancora dei nodi critici rispetto alla necessità di assicurare quella generale funzione di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, che dovrebbe necessariamente includere le autonomie speciali.

Soltanto in questa prospettiva, infatti, a partire dalle questioni finanziarie che misurano il concreto spessore di ogni disegno autonomistico e la relativa tenuta di sistema, le regioni speciali potranno essere considerate un modello di autonomia responsabile, frutto di una visione espansiva dell'autonomia, che potrebbe, anche alla luce delle potenzialità offerte dall'art. 116, terzo comma, Cost., e dal c.d. regionalismo differenziato, esercitare una funzione di stimolo anche nei confronti delle altre regioni.

[22] Cfr. C. Pinelli, *Del culto per l'uniformità in Italia. Il caso della finanza regionale*, in *Studi in onore di Manlio Mazziotti di Celso*, vol. II, Padova, Cedam, 1995, pp. 391 ss.